QUADERNI DELL'OSSERVATORIO ELETTORALE

46 / 2002

Ernesto Bettinelli

La lunga marcia del voto elettronico in Italia

REGIONE TOSCANA - GIUNTA REGIONALE

LA LUNGA MARCIA DEL VOTO ELETTRONICO IN ITALIA

di ERNESTO BETTINELLI

Di «voto elettronico» si iniziò a parlare in Italia a partire dagli anni Ottanta. Le prime iniziative per l'introduzione di elementi di informatizzazione o, quanto meno, di parziale automazione nell'organizzazione elettorale risalgono alla IX Legislatura. I deputati Adolfo Battaglia e Carlo Fusaro furono i primi a proporre rispettivamente «Norme per l'introduzione dell'elettronica e dell'informatica nelle operazioni di voto» (A.C. doc. n. 1895, 11 luglio 1984) e, conseguentemente, «Modifiche al testo unico delle leggi della Camera dei deputati, ai fini dell'introduzione dello scrutinio elettronico nelle operazioni elettorali», (A.C. doc. n. 1896, 11 luglio 1984).

La SISE, insieme ad altre associazioni (IRSTA, ISLE, ALEC), può vantare il merito di aver richiamato l'attenzione non solo degli addetti ai lavori, ma della stessa opinione pubblica sull'importanza di simili innovazioni. Si ricorda in proposito un importante convegno nel marzo del 1987 a Roma promosso dagli istituti appena citati con il patrocinio del Ministero dell' Interno.

Gli atti dell'incontro furono poi raccolti in un volume curato da Antonio Agosta, Fulco Lanchester, Alberto Spreafico, Elezioni e Automazione, *Franco Angeli, Milano, 1989. È interessante menzionare anche il sottotitolo del libro:* Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica. *Queste parole – che riproducono in estrema sintesi l'intervento di Spreafico chiamato a presiedere il convegno - segnalano il valore (nel senso pieno dell'accezione) dell'informatizzazione dell'organizzazione elettorale. In particolare: le opportunità che le nuove tecnologie offrono per garantire effettivo rispetto ed attuazione di quei principi liberali e costituzionali che connotano lo stato democratico.*

Paradossalmente il frenetico, quasi incontrollabile, sviluppo delle nuove tecnologie, il continuo superamento, se non addirittura l'azzeramento dei risultati di volta in volta conseguiti dalla ricerca e produzione hardware e software *hanno frenato la progettazione e volontà istituzionali di adeguare o rivoluzionare la complessiva "macchina" della preparazione, dell'espressione e dell'accertamento del voto e le secolari abitudini degli elettori . In*

effetti, la preoccupazione che eventuali innovazioni diventassero obsolete già al momento della loro applicazione è risultata determinante. Ad essa si aggiunga la prudenza e diffidenza per i rischi *delle nuove procedure informatiche: il timore di imprevedibili e irrimediabili* blackout, *il sabotaggio o l'incursione di feroci* hackers, *il furto o il dirottamento di voti immateriali…*

Le prime (timide) e parziali sperimentazioni del voto elettronico o automatizzato in alcuni Paesi (Belgio, Brasile, Stati Uniti…e Italia: nel 1997 nelle elezioni comunali in Val d'Aosta), che hanno messo in evidenza gli enormi benefici a tutto campo che esso potrebbe produrre, hanno però alla fine incoraggiato diverse iniziative di livello anche internazionale.

Tra queste il progetto transnazionale E-Poll, cofinanziato dall'Unione Europea, nell'ambito del programma Information Society, Technologies. *Il progetto ha preso avvio il 14 settembre 2000 e dovrebbe concludersi entro due anni, con l'ambizioso obiettivo finale di offrire un pacchetto completo, "chiavi in mano", che potrebbe essere adottato nelle prossime elezioni del Parlamento Europeo.*

Sono partner del progetto, per la Francia: France Telecom *e* Aquitaine European Communication; *per la Polonia la società-consorzio* Municipium*; e per l'Italia:* Siemens Informatica, Ancitel *e* Ministero dell'Interno. *Il progetto è stato presentato al Global Forum di Napoli (16 marzo 2001) da Maurizio Bruschi, Direttore dell'Ufficio Centrale Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero dell'Interno.*

Proprio il Ministero dell'Interno ha invitato chi scrive ad elaborare un rapporto che valutasse la compatibilità di un sistema integrale di voto elettronico *con i principi costituzionali e, più in generale, con la vigente organizzazione elettorale, individuando le procedure e gli organismi che richiederebbero un adeguamento di disciplina normativa (di rango legislativo e regolamentare). Il testo del rapporto costituisce il saggio qui pubblicato.*

Il sottoscritto è stato anche incaricato di coordinare un gruppo di lavoro, il cosiddetto "Gruppo di Pavia", formato da due giovani studiosi di diritto pubblico comparato, Silvia Sassi e Andrea Gratteri. Sassi e Gratteri hanno prodotto un rapporto sugli Aspetti delle discipline elettorali dei Paesi dell'Unione Europea nella prospettiva del «voto elettronico», *rilevando uniformità e difformità che dovrebbero e potrebbero essere superate proprio con l'introduzione di un sistema di E-Poll, ove l'Unione Europea adottasse adeguati indirizzi per una simile convergenza. Gratteri ha anche compiuto uno studio su* Il voto elettronico. Esperimenti e proposte negli Stati Uniti, *dove riferisce sui risultati e sui problemi aperti dalle prime recenti e non omogenee applicazioni delle nuove modalità di espressione di suffragio in alcuni stati americani pilota.*

Le ricerche del "Gruppo di Pavia" si sono concluse nel marzo del corrente anno. Esse sono state presentate e discusse nel corso del Forum della Pubblica Amministrazione *(Roma, 11 maggio 2001), in una sessione intitolata* Verso il voto elettronico in Europa, *che ho avuto l'onore di introdurre e coordinare.* (*cfr.* www.forumpa.it/forumpa2001/convegni/5/5.23/).

*Nello stesso periodo (marzo 2001) veniva pubblicato negli Stati Uniti, a cura dell'*Internet Policy Institute *(in cooperazione con l'Università del Maryland), il* Report of the National Workshop on Internet Voting *(cfr.* www.netvoting.org*), a conclusione di un'indagine sollecitata dalla Casa Bianca nel 1999.*

Il documento è molto significativo per diversi aspetti. Ma quel che più colpisce è il recupero di valori e principi sulla genuinità *del voto che sembravano dimenticati in ordinamenti elettorali (statali) che ammettono forme ampie di voto per corrispondenza le quali, senza dubbio, disattendono i requisiti fondamentali della* segretezza *e* personalità *del voto. Il Rapporto americano respinge decisamente il voto* via Internet *(da casa propria, tanto per intenderci) e sottolinea i rischi di una* privatizzazione *delle modalità di espressione del suffragio. La dimensione pubblicistica ai fini dell'esercizio di un diritto che qualifica uno stato come* democratico *non solo deve essere salvaguardata, ma addirittura potenziata dal ricorso alle nuove tecnologie informatiche che pur consentono sensibili semplificazioni in tutte le fasi del procedimento elettorale, con vantaggio sia degli apparati pubblici sia dei cittadini. Gli studiosi e analisti americani (certamente influenzati dalle clamorose vicende della Florida, relative allo scrutinio dei voti nelle ultime elezioni presidenziali) raccomandano, per l'introduzione del voto elettronico, l'istituzione di* chioschi pubblici *adeguatamente* sorvegliati, *nonché una puntuale, trasparente e reiterata verifica degli standard di sicurezza dei programmi di trasmissione ed archiviazione dei voti.*

Con tali indirizzi il complessivo progetto «E-Poll» è assolutamente consonante. E si potrà constatare che nel rapporto sui "principi" che ho predisposto si ribadisce senza possibilità di equivoco che le innovazioni informatiche devono (e possono) essere dirette ad esaltare e non a ridurre *la portata delle irrinunciabili garanzie costituzionali.*

Che i tempi siano ormai maturi per passare dai progetti alle realizzazioni concrete è dimostrato anche dall'esito positivo di alcuni test, pur prudentissimi, che sono stati effettuati recentemente anche nel nostro Paese (nell'ambito del progetto appena menzionato), in occasione del referendum costituzionale svoltosi il 7 ottobre. Ad Avellino più di duecento cittadini hanno avuto l'opportunità di "assaggiare" l'intero sistema elettronico di voto, utilizzando smartcards *per il riconoscimento della propria qualità di elettori e per l'abilitazione al voto (espresso attraverso PC), in postazioni situate presso il tradizionale seggio e in Comune, con possibilità di scegliere liberamente il luogo in cui votare (per un resoconto si veda l'Appendice a questo saggio). Una sperimentazione, assai più limitata, di informatizzazione di alcune procedure elettorali si era svolta in quattro piccoli comuni della Sardegna il 13 maggio nelle consultazioni per il rinnovo della Camera dei deputati. In questo caso gli elettori hanno votato nella maniera tradizionale, ma le schede cartacee erano dotate di codici a barre per l'identificazione (e successiva lettura automatizzata) dei simboli dei partiti in lizza, su cui si era espresso il consenso degli elettori.*

Occorre comunque precisare che in entrambe le sperimentazioni gli elettori sono stati invitati a una reiterazione *del loro voto (espresso in prima battuta secondo le regole vigenti) mediante le nuove modalità. In effetti, per test non solo simulati ("senza rete"…) sarebbero necessarie puntuali modifiche ed autorizzazioni legislative.*

Insomma, il percorso verso l'E-poll non è affatto breve. Solo una consapevole volontà politica bipartisan *potrebbe accelerarlo.*

Chissà se l'evidente inadeguatezza e gli insopportabili inconvenienti e disagi dell'attuale complessiva elefantiaca e costosa organizzazione cartolare, sopportati nelle ultime elezioni politiche daranno una spinta nella direzione auspicata.

1. *Voto elettronico ed effettività del suffragio universale*

La formula "E-POLL" indica una prospettiva di *maggiore* agevolazione e semplificazione del voto e delle relative operazioni di scrutinio per tutti i cittadini; e si pone (si *deve* porre) in continuità con lo storico principio del *suffragio universale* proclamato espressamente nella gran parte delle Carte costituzionali degli Stati democratici[1].

Sotto il profilo pratico dell'attuazione, tale principio impone che siano rimosse le barriere di ingiustificata o irragionevole discriminazione tra i membri di una comunità ai fini della partecipazione alla vita politica e, in particolare, alla formazione delle istituzioni rappresentative e, talvolta, di governo nazionali e locali. Le discriminazioni più evidenti, che sono state definitivamente superate con l'affermazione dello stato democratico, sono quelle *di appartenenza*: genere (esclusione delle donne), ceto sociale (esclusione dei *non* o *insufficienti* contribuenti), condizioni personali (esclusione degli analfabeti o di soggetti qualificati «incapaci»), origine etnica o confessionale (esclusione delle comunità alloglotte o di minoranze religiose).

Le dichiarazioni universali dei diritti dell'uomo che segnalano il riconoscimento di una civiltà giuridica *necessariamente comune* hanno, per così dire, ratificato la conclusione di un simile processo.

La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 proclama espressamente l'universalità del voto (art. 21, comma 3) proprio come divieto di limitarlo per ragioni di *razza*, di *colore*, di *sesso*, di *lingua*, di *religione*, di *opinione politica* o, più in generale, di *pensiero*, di *origine nazionale* o *sociale*, di *ricchezza*, di *nascita* (art. 2, comma 1).

Si tratta di un vero e proprio "catalogo negativo" dei fattori di esclusione *irragionevoli* e dunque "banditi" dalla comune civiltà giuridica.

Successivamente, la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (sottoscritta nel 1950 dagli stati membri del Consiglio d'Europa) ribadisce, all'art. 14, l'inammissibilità di simili discriminazioni in adesione a quel «comune patrimonio di idee e di tradizioni politiche» dichiarato nel *Preambolo* e poi compendiato nel concetto di «società democratica», che ricorre in molteplici disposizioni (artt. 8, comma 2, 9, comma 2, 10, comma 3, 11, comma 2).

In ambito internazionale si può ancora menzionare il cosiddetto "Patto di New York" delle Nazioni Unite (sottoscritto nel 1966), laddove esige per *tutti* i cittadini di ciascun stato stipulante «il rispetto dei diritti politici», che si concretizza non solo in un formale riconoscimento del diritto di voto, ma soprattutto nella *possibilità effettiva* di esercitarlo senza che vengano frapposte discriminazioni *irragionevoli*, appunto perché fondate sulle cause appena ricordate (art. 25).

---

[1] Cfr., oltre la Costituzione italiana (art. 48), le Costituzioni di: Austria (art. 26); Belgio (art. 62); Danimarca (art. 31); Finlandia (art. 25); Francia (art. 3); Germania (artt. 28, 38); Grecia (art. 51); Irlanda (art. 16, commi 1 e 4); Lussemburgo (art. 51); Paesi Bassi (art. 53); Portogallo (art. 10); Spagna (artt. 68, 69, 140); Svezia (art. 1 del cap. 3).

Proprio in virtù di questi precedenti richiami "elaborati" e concettualmente consolidati, la recentissima Carta dei diritti dell'Unione Europea (che *non a caso* esplicitamente ribadisce l'inderogabilità dei diritti enunciati nella *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*: art.52, comma 3) si limita a recepire il suffragio universale e i suoi corollari (per l'elezione del Parlamento europeo) tra i diritti di cittadinanza (art. 39).

2. *Condizioni per l'esercizio "genuino" del diritto di voto*

L'universalità del suffragio è *effettiva* in quanto sia garantita l'«eguaglianza del voto» tra tutti i membri di una comunità chiamata all'elezione dei propri organi politici.

Anche questo concetto rappresenta una *sintesi di situazioni di diritto e di fatto* che rendono il voto effettivamente «genuino». Una tale felice espressione e intuizione si ritrova, ancora una volta, nella Dichiarazione universale del 1948[2] e viene adottata in più occasioni anche dalla Corte costituzionale italiana per chiarire, in particolare, la portata della *libertà* di voto[3].

Il voto è eguale (in un significato più ampio rispetto alla tradizionale interpretazione *mirata* dell'accezione[4]) e, dunque, *genuino* se viene esercitato in un contesto di legalità e legittimità *sostanziali* che si realizza quando sussistono le seguenti condizioni generali *non solo giuridiche ma anche ambientali*:

I. Le elezioni sono manifestazione di *periodica* (con scadenze massime precostituite) *ed effettiva competizione* tra raggruppamenti-candidati diversi e che si sono liberamente formati senza interferenze ad opera del potere costituito.
II. Raggruppamenti e candidati beneficiano di *eguali opportunità* di far pervenire i loro messaggi programmatici al corpo elettorale, che può liberamente percepirli senza subire coazioni fisiche e morali.
III. Gli elettori hanno la ragionevole certezza che l'organizzazione e le procedure di votazione sono predisposte in modo che i risultati elettorali non siano suscettibili di manipolazioni (precedenti o successive alle votazioni medesime), che renderebbero insincera la volontà popolare. Situazione che si verifica anche quando vengono frapposti ingiustificati ostacoli a una agevole espressione del suffragio da parte di *tutti* gli aventi diritto.

---

[2] «L volontà popolare deve essere espressa attraverso elezioni periodiche e *genuine*» (art. 21, comma 3).

[3] Cfr. la sent. n. 43 del 1961 e, successivamente, la giurisprudenza relativa alle pronunce sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (in particolare le sentt. n. 16 del 1978 e n. 27 del 1981).

[4] La quale indica l'esigenza inderogabile di *unicità* e *irripetibilità* della manifestazione di voto per ciascun elettore, relativamente alla consultazione per la quale è stato convocato.

IV. Le operazioni di scrutinio si svolgono nel rispetto di rigorose e trasparenti (*principio di pubblicità*) procedure di accertamento delle manifestazioni di voto (o non voto) e di parametri predeterminati per la valutazione della loro validità. È prevista, in ogni caso, la possibilità di ricorsi giurisdizionali (cioè dinanzi ad autorità istituzionalmente indipendenti dal potere politico) contro presunti illeciti o irregolarità commessi nel corso delle operazioni di scrutinio
V. La proclamazione dei risultati elettorali è tendenzialmente *immediata*, cioè effettuata con la massima tempestività, senza irragionevoli ritardi.

Gli ordinamenti degli stati democratici hanno via via cercato di inverare le sopraddette condizioni, non solo perfezionando le rispettive e complessive discipline elettorali da un punto di vista *assertivo* (a livello di fonti costituzionali e subcostituzionali), ma anche individuando e innovando progressivamente *contesti*, *congegni* e *tecniche* "compatibili": i più idonei a concretizzare i singoli *punti-obiettivi* sopra enumerati.

Questo sforzo, a sua volta, consente di individuare un ulteriore principio generale "di chiusura", che potremmo anche definire di *resistenza*: discipline e innovazioni successive non possono essere, sul piano della legittimazione delle competizioni e organizzazioni elettorali: *regressive* cioè diminuire le garanzie a tutela della loro genuinità.

3. *Inderogabilità dei requisiti della «libertà» e «segretezza» del voto*

Il richiamo a questo principio di resistenza sembra affatto opportuno innanzi alla prospettiva-progetto dell'introduzione di nuove procedure-modalità informatiche, soprattutto di votazione e di scrutinio che, per essere efficaci e *convenienti*, comportano, prevedibilmente, una profonda rimodulazione della complessiva organizzazione elettorale, anche nelle fasi preparatorie.

La principale e più evidente caratteristica di simili modalità è il loro impatto di *velocizzazione* e di *automatismo* dell'intero processo elettorale.

Proprio l'obiettivo della velocizzazione, in particolare, potrebbe generare la tendenza e la tentazione a svalutare o affievolire alcune delle sopra esposte condizioni di legittimità-legittimazione democratica delle elezioni, con riferimento specifico al punto sub III.

Occorre pertanto considerare analiticamente gli *irrinunciabili* requisiti di una libera espressione di voto, affermati da fonti costituzionali e -*anche* in virtù di questa loro collocazione- *non derogabili* da altre sottostanti fonti.

Si tratta di "due coppie" di garanzie fondamentali: la *personalità-eguaglianza* e la *libertà-segretezza* del voto che richiedono di essere interpretate in modo *dinamico*, anche con riguardo all'effettiva evoluzione dei *sistemi e contesti politici*. Tali garanzie sono affermate, esplicitamente o implicitamente, nella gran parte delle

Costituzioni degli stati europei e nelle Dichiarazioni e Carte sovranazionali già ricordate[5]: rappresentano dunque un patrimonio comune.

La Costituzione italiana, in particolare (all'art. 48, comma 2), è nelle sue enunciazioni alquanto perentoria e completa e consente di pervenire a *conclusioni definitive*.

Con riguardo alla prima "endiadi", il legame (anche sotto il profilo storico) tra personalità ed eguaglianza del voto sta a significare, da un lato, che esso deve essere attribuito immediatamente *soltanto* a chi ne abbia maturato il diritto (nel senso che il suo esercizio non può essere ceduto a terzi o costituire oggetto di mandato) e, dall'altro, che la manifestazione del voto medesimo è per ciascun elettore *unica e irrepetibile* relativamente alla consultazione alla quale partecipa.

Si può subito osservare come i fenomeni delittuosi di corruzione elettorale, diretti all'acquisto o allo "scambio" di voto, violino anche il principio di eguaglianza del voto nel momento in cui ne *sottraggono* ai legittimi titolari la *disponibilità* ed *esclusività*, per attribuirlo *di fatto* ad altri che, in tal modo, possono fruire di voti (impropriamente) "plurimi" (e, dunque, *contare e pesare di più* nelle elezioni).

Eccezioni apparenti al principio della personalità del voto vengono disposte con molte cautele dalle varie leggi elettorali in favore di particolari categorie di cittadini (portatori di handicap), i quali *non potrebbero materialmente* esprimere il voto senza l'*assistenza tecnica* di persone di loro fiducia. Le quali pertanto fungono da meri "strumenti" (o *proiezioni fisiche*) dell'elettore impedito, il quale deve essere comunque presente nel seggio elettorale.[6]

---

[5] La *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* richiede esplicitamente il «suffragio eguale», il «voto segreto1 (art. 21, comma 3). La *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* insiste sullo «scrutinio segreto» e sulla «libera espressione» (art. 3). La *Carta dei diritti dell'Unione Europea* impone per l'elezione del parlamento europeo il suffragio «diretto, libero e segreto».

[6] Le ipotesi di «voto assistito» sono previste e disciplinate dalle leggi 15 gennaio 1991, n.15 («Norme intese a favorire la votazione degli elettori non deambulanti»), 11 agosto 1991, n. 271 «Modifiche ai procedimenti elettorali») e 5 febbraio 1992, n.104 («Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate») (Tale legislazione ha portato modifiche e integrazioni a quanto già disposto dal D.P.R n.570 del 1960). L'elettore che si presenta al seggio esibendo una certificazione medica attestante non solo un rilevante stato di infermità, ma la sua incidenza sulla possibilità di esprimere un voto individuale ed autonomo, è ammesso al voto con l'aiuto di un accompagnatore. Una consolidata giurisprudenza riconosce la facoltà del voto assistito, oltre che per le patologie espressamente individuate dalla legge, anche per quelle riconducibili ad un impedimento visivo o motorio di *analoga gravità*. Non possono invece accedere al voto assistito gli elettori affetti da malattie psichiche, in quanto non considerati «fisicamente impediti». (Cfr. Cons. St., sez. V, 12-8-1991, n.1112; Cons. St., sez. V, 5-12-1991, n.1360; Cons. St., sez. V, 27-3-1992, n. 258; Cons. St., sez. V, 30-6-1997, n. 768; Cons. St., sez. V, 18-12-1997, n. 1588).
È stata inoltre riconosciuta la possibilità per gli elettori non deambulanti di esercitare il diritto di voto presso una sezione diversa da quella in cui risultano iscritti, quando essa presenta barriere architettoniche tali da renderla inaccessibile (non è ammessa, in ogni caso, la possibilità di raccogliere il voto di tali elettori al di fuori del seggio elettorale) (Cfr.: TAR, Piemonte, 9-10-1997, n.485; TAR, 1997, I, 4314).

Tecniche di votazione automatica e/o informatizzata, più evolute rispetto a quelle tradizionali, sono in grado di eliminare o, quanto meno, ridurre drasticamente il novero delle persone che necessitano del concorso materiale di terzi per esprimere il suffragio.

La seconda endiadi, *libertà-segretezza*, potrebbe essere interpretata da un punto di vista funzionale come garanzia dell'altra appena analizzata.

Si realizza una *effettiva situazione di libertà* quando il comportamento degli elettori (non solo il voto, giacché in un regime democratico sono rilevanti anche le manifestazioni astensioniste) non è vulnerato da coazioni fisiche e psicologiche (e propagandistiche: con riferimento a campagne elettorali *smodate* o *non equilibrate*, cioè condotte al di fuori dei limiti e delle forme prescritte da adeguate regolamentazioni). La casistica delle variegate fattispecie di coazioni vietate è variamente enunciata dalla legislazione e dalle conseguenti pronunce giurisprudenziali[7].

La segretezza del voto rappresenta la fondamentale (necessaria, seppure non sufficiente) condizione per l'esercizio di un *voto libero*. Per assicurarla gli ordinamenti stabiliscono idonee misure e *strutture di protezione*[8] affinché l'elettore si senta nella sua manifestazione *effettivamente* "solo con la propria coscienza", al riparo da controlli (intrusioni) di chicchessia, che inevitabilmente comprometterebbero la genuinità del voto, oltre che dare luogo a intollerabili pressioni.

4. *La segretezza del voto come garanzia anche "esterna"*

La segretezza del voto viene per lo più percepita e valutata in un'ottica essenzialmente *interna*, cioè come requisito a tutela della libertà e riservatezza di *ciascun votante*. In una simile dimensione soggettivistica si potrebbe ritenere che le regole e i mezzi predisposti a tal fine sono adeguati e sufficienti in quanto soddisfino soprattutto le *esigenze di riservatezza e di sicurezza dei singoli*.

In verità, la segretezza costituisce (e *deve costituire*) anche una *garanzia esterna*, di rilevanza *oggettiva*, la quale misura la legittimazione (o, quanto meno, il gra-

---

[7] Cfr. gli artt. 43 e 44 del D.P.R. n. 361 del 1957, con riguardo ai poteri di polizia dei presidenti di seggi per assicurare il corretto e tranquillo svolgimento delle operazioni di voto e impedire indebite *turbative immediate*. Lo stesso D.P.R. individua, poi, agli artt. 95, 96, 97, 98 diverse fattispecie penali di *corruzione elettorale*, a cui si è fatto cenno nel testo. Analogamente dispongono gli artt. 85 e 86 del D.P.R. n. 570 del 1960 per quanto riguarda le elezioni amministrative. Una copertura penale *generale* a tutela del libero (non coatto) esercizio dei diritti politici è peraltro assicurata dall'art. 294 del codice penale.
La normativa contro il cosiddetto "voto di scambio" (la promessa di qualsiasi tipo di utilità o l'elargizione di denaro o altri beni per ottenere un comportamento elettorale, non solo il suffragio, a proprio vantaggio) è stata successivamente (con la l. n. 356 del 1992) rafforzata dall'integrazione e modifica degli art. 416 *bis*, 3° comma, e 416 *ter* del codice penale, laddove individuano come possibili manifestazioni e finalità delle associazioni di stampo mafioso anche il *procacciamento di voti* (attraverso attività intimidatorie o la promessa-dazione di denaro o altre utilità).

[8] All' art.42 del DPR. n. 361 del 1957.

do di attendibilità) e la legittimità di ogni votazione per l'elezione di organismi pubblici o per l'assunzione di decisioni definitive (attraverso referendum).

Questo aspetto comporta che non basta il fatto che il singolo si senta *protetto*, *solo* e *sicuro* all'atto dell'espressione del voto; è anche necessario che tutti gli elettori *siano ragionevolmente certi* della effettiva segretezza del voto espresso di ciascuno. Da qui l'indispensabilità di *postazioni di voto* (o di trasmissione del voto) *pubbliche e sorvegliate*.

L'importanza di questo fattore oggettivo risalta immediatamente se si considera che, se la segretezza diventa un *requisito disponibile*, se può cioè verificarsi (al di fuori dei casi eccezionali del voto assistito) l'esibizione o la dimostrazione del proprio voto davanti a terzi, allora diventa più concreto il rischio di fenomeni di corruzione o di scambio elettorale. Cosicché sarebbe gravemente compromessa la *genuinità* delle elezioni che sussiste in quanto non siano diffusi ragionevoli dubbi che più o meno consistenti quote di voti siano "inquinate".

Che si tratti di un rischio non affatto trascurabile si può desumere non soltanto dall'esperienza anche recente di alcuni Stati certamente democratici, ma anche da una attenta analisi generale di scienza politica e sociologia elettorale sul "valore" del voto. In sistemi in cui la "disaffezione elettorale" (quali che ne siano le ragioni) incrementa l'area dell'astensionismo (in media tra il 30 e il 50 per cento degli aventi diritto), il peso e il valore di ciascun voto, soprattutto in circoscrizioni e collegi marginali, aumentano, di pari passo, le probabilità della sua "commerciabilità". La quale sarebbe certamente incentivata dalla previsione di deroghe al requisito della segretezza (*sorvegliata*) del voto.

Un tale problema si potrà certamente porre con l'introduzione di sistemi di voto con procedure informatiche ed elettroniche che, per loro natura, invitando a una (opportuna) semplificazione della complessiva organizzazione elettorale, potranno insinuare la possibilità e comodità del cosiddetto "home-vote": l'elettore potrebbe evitare di raggiungere (o di farsi raggiungere da) una postazione pubblica di voto ed esprimere il suo suffragio direttamente dal suo domicilio. In una simile situazione opportuni espedienti tecnici possono certamente garantire il rispetto del requisito della personalità del voto, ma non quello della *segretezza esterna*, rimessa esclusivamente alla sensibilità e agli interessi del singolo votante. Inevitabilmente si aprirebbe un varco alla messa in discussione della spontaneità di votazioni "autogestite" e ne sarebbe travolto anche l'indefettibile principio della *effettiva* libertà del voto (da qualsiasi condizionamento *spurio*).

La questione, peraltro, non è nuova. Si è posta e si pone con il cosiddetto «voto per corrispondenza» previsto dagli ordinamenti elettorali di diversi Paesi anche europei[9]; e, per quanto concerne l'Italia, già ipotizzato (e, forse, preannunciato) nella legge n.276 del 1993 (riforma della legge elettorale per la Camera dei deputati) in una disposizione di delega rimasta all'epoca inattuata (art. 8, comma

---

[9] Così in Austria, Belgio, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svezia, (cfr., in proposito, i rapporti di A. Gratteri e di S. Sassi).

1). Con riferimento al proposito di agevolare la partecipazione elettorale degli italiani residenti all'estero nei principi e criteri direttivi si indicava il rispetto della «garanzia del carattere libero e segreto del voto». Contestualmente, però, si ammetteva la «possibilità del voto per corrispondenza» e l'«utilizzazione degli uffici consolari come uffici legittimati a ricevere i voti, anche a mezzo posta» (e, poi, trasmetterli ad appositi uffici in Italia).

Recentemente il legislatore costituzionale (con legge cost. n. 1 del 2000) ha integrato -con il comma 3- l'art. 48 della Carta al fine di *assicurare l'effettività del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero* ed ha autorizzato il legislatore ordinario a stabilire a tale scopo «requisiti e modalità».

La nuova norma nella sua (ambigua) testualità si potrebbe prestare a un'interpretazione regressiva rispetto a quanto previsto nel comma precedente, che individua i requisiti *indisponibili* del voto appena illustrati. Si potrebbe infatti argomentare che essi possono essere almeno *parzialmente derogati* per perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo dell'esercizio del voto *in loco* di questa particolare categoria di cittadini. Con siffatta copertura costituzionale risulterebbe pertanto legittima l'introduzione di modalità di voto che consentirebbero loro di non sottostare alla condizione, accertata *obiettivamente*, di un suffragio espresso in segretezza e *personalmente*[10].

Questa situazione si verifica con il voto di corrispondenza, come ammesso in alcuni ordinamenti stranieri (anglosassoni, in particolare), sulla base di una discutibile graduatoria di valori in contraddizione con il principio di genuinità delle competizioni elettorali, quale si è inteso ricostruire in queste note.

---

[10] Il testo unificato, elaborato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sulle «modalità di voto e di rappresentanza dei cittadini italiani residenti all'estero» (doc. nn. 838 ed altri, comunicato alla Presidenza il 27 febbraio 2001), prevede il voto per corrispondenza in favore dei medesimi. A tal fine, essi sono iscritti in una apposita «anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero, comprendente apposite liste elettorali permanenti» (artt. 1 e 5). Gli elettori, inclusi in tali liste (che non abbiano espressamente optato di votare in Italia nella sezione elettorale d'origine), ricevono -entro 30 giorni prima della data di votazione in Italia- dagli uffici consolari territorialmente competenti un plico contenente la scheda ed una busta affrancata con l'indirizzo dell'ufficio consolare circoscrizionale di riferimento. L'elettore esprime il proprio voto *privatamente* (non è infatti prescritto alcun vincolo "logistico"); introduce la scheda nella busta, sigilla quest'ultima e la spedisce –non oltre il decimo giorno precedente la data di votazione in Italia- all'ufficio prestabilito, che procederà, a sua volta, a inoltrala alla Corte d'appello di Roma per le operazioni di scrutinio (art. 10).
Tali modalità, con tutta evidenza, non sono compatibili con i requisiti *fondamentali* della personalità e della segretezza esterna del voto. La proposta in esame (decaduta per sopravvenuta fine legislatura), peraltro, non sembra del tutto insensibile all'aspetto della segretezza del voto. Infatti l'operatività delle modalità di voto appena illustrate viene subordinata alla conclusione di "intese" tra rappresentanze diplomatiche italiane e i governi dei paesi ove risiedono elettori italiani. Tali intese dovrebbero, tra l'altro, garantire «che l'esercizio del voto per corrispondenza si svolga in condizioni di libertà e segretezza» (art. 17). Le contraddizioni e le "incertezze" del testo in esame sembrano davvero notevoli.

Come ben documenta Andrea Gratteri[11], vi è comunque larga consapevolezza dei rischi che simili modalità *private* di votazione comportano.

La Corte Suprema del Kansas ha in effetti riconosciuto che «il voto per posta aumenta le possibilità di compromettere la segretezza e le opportunità di realizzare frodi». Eppure la Corte Suprema della California ha valutato la segretezza come garanzia meramente soggettiva, da intendersi nell'«ovvio significato di garantire il diritto dell'elettore di agire in segreto».

Nel bilanciamento tra il valore della "massima facilitazione", per aumentare la partecipazione al voto dei cittadini, e il valore della "certezza" della sua genuinità, la Corte ha optato senza troppe preoccupazioni in favore del primo[12].

Nella loro "opinione concorrente" due giudici della medesima Corte così palesano le loro perplessità:

> «Il problema non è solo quello della compravendita di voti, anche se un mercato di quel bene è molto più probabile se l'acquirente può vedere ciò che compra. Il problema è anche quello della possibilità di forme di coercizione molto più subdole... È inevitabile che gruppi politici o con particolari interessi siano tentati di "assistere" i votanti nel momento in cui esprimono le loro preferenze... Se permettere a moglie e marito di entrare insieme nella cabina elettorale viola il principio costituzionale di segretezza, si può ragionevolmente affermare che non sussiste un problema di costituzionalità qualora l'elettore compili la sua scheda in presenza di amici e sostenitori vari?»[13].

Queste considerazioni sembrano più che sufficienti per escludere, *anche dopo la novella costituzionale del 2000*, la legittimità nell'ordinamento italiano dell'introduzione di modalità di voto "riservate" a settori di elettorato, le quali menomino alcuno dei requisiti indefettibili fissati nel comma 2 dell'art. 48. Una diversa *indulgente* interpretazione "in deroga" comprometterebbe non soltanto l'elemento della segretezza, ma l'intero sistema della legittimità-legittimazione delle votazioni popolari, visto il reciproco intreccio storico e logico di tutte le garanzie.

---

[11] A. GRATTERI, *Il voto elettronico. Esperimenti e proposte negli Stati Uniti* (rapporto del "Gruppo di lavoro E-Poll di Pavia", in corso di pubblicazione).

[12] La Costituzione della California stabilisce, all'art. II, sez. 7, il principio della segretezza del voto, ma *non in modo assoluto*. In effetti l'art. II, sez. 1, fino alla revisione del 1972 (approvata con referendum popolare), ammetteva la possibilità di ricorrere, in particolari circostanze, al voto per corrispondenza su richiesta degli interessati. Nel 1972 tale previsione è stata abrogata nell'intento di affidare la materia alla *completa discrezionalità del legislatore* e di consentire, pertanto, un più ampio ricorso al voto per corrispondenza, regolamentato -nel 1978- da un provvedimento (*Elections Code*, sez. 3000-3023) che ha riconosciuto a *tutti gli elettori che lo richiedano* il diritto di votare per posta (cfr. A. GRATTERI, *Il voto elettronico*, cit.).

[13] *Peterson v. City of San Diego*, 34 Cal.3d 225 (1983).

Il voto per corrispondenza potrebbe essere ammesso nella forma del «voto consegnato»[14] (cioè previo accertamento pubblico della sua espressione in una condizione di segretezza e di personalità).

Non diversa deve essere la conclusione per altre più evolute e prossime modalità di esercizio del suffragio come l'E-poll: il voto telematico. Anch'esso non potrebbe che essere espresso in postazioni pubbliche e sorvegliate.

La segretezza del voto deve essere anche successiva, nel senso che esso non può essere esibito a terzi nemmeno dopo la sua definitiva espressione.

La questione si pone dinanzi alla prospettata facoltà per l'elettore di verificare (mediante l'assegnazione di un codice o di una formula segreta), *a posteriori* e *privatamente* (attraverso il proprio PC domestico, ad esempio; *al di fuori di postazioni pubbliche*), l'effettivo inserimento del suo voto nell'urna virtuale. Una simile "garanzia", in effetti, consentendo la *volontaria* esibizione a terzi della propria manifestazione di voto può favorire quei "commerci" (o fenomeni di corruzione elettorale) inconciliabili con il principio di "ragionevole certezza" di una genuina espressione di voto da parte di *tutto* il corpo elettorale.

5. *Immaterialità dell'E-Poll e riduzione delle cause di invalidità del voto*

L'E-poll non solo è affatto compatibile con i principi e i contesti tradizionali, che nelle democrazie presidiano la *genuinità* delle consultazioni elettorali, ma può valorizzarli ulteriormente con nuove opportunità, proprio grazie all'automatismo delle modalità di voto e alla sua *immaterialità*.

Il voto elettronico significa, infatti, *assenza di scheda* e di *segni fisici individuali* nelle operazioni di manifestazione delle proprie scelte, a prescindere dai metodi elettorali adottati e dalla loro eventuale complessità (tanto maggiore quando l'elettore si trova di fronte a una varietà di opzioni: per un candidato e/o per liste, magari in ambiti territoriali differenti; per confermare o modificare una graduatoria di candidature; o, nel caso dei referendum, per decidere su quesiti dilemmatici o a risposta multipla…).

Per definizione e *per sua natura*, la procedura informatica ed elettronica (che funzioni, naturalmente!) non sbaglia e non fa sbagliare. Cosicché si può sostenere che, grazie ad essa, *l'espressione del voto non può essere annullata*, *ma solo verificata e contata*. Il notevole e dispendioso contenzioso elettorale, prodotto inevitabile di qualsiasi attuale votazione, segnala essenzialmente due grandi classi di cause di invalidazione del voto:

I) gli *errori di espressione* delle opzioni disponibili, tali che impediscono o rendono problematico accertare l'effettiva volontà del votante; *II)* l'intenzione

---

[14] Sul punto sia consentito rinviare a E. BETTINELLI, «Il voto degli italiani all'estero», in M. Luciani e M. Volpi (a cura di) *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995, pp. 215 ss.

palese di rendere *artatamente* riconoscibile il proprio suffragio (magari per ricavarne illeciti benefici...)[15].

Nel primo caso è l'effettività dello stesso principio del suffragio universale a risentirne, giacché *di fatto* si riduce la platea di quanti concorrono efficacemente alla formazione degli organi istituzionali (rappresentativi e/o esecutivi) o all'assunzione di decisioni pubbliche.

Nel secondo caso si altera il principio di *genuinità* e di legittimità delle consultazioni elettorali.

Entrambe le situazioni *sommate* influiscono negativamente sulla *legittimazione* dell'esito politico delle votazioni: *degli eletti*, non ritenti sufficientemente rappresentativi, o delle *deliberazioni* non sorrette da un soddisfacente consenso popolare.

Una attenta realizzazione dell'E-Poll permette di risolvere definitivamente siffatti problemi, in quanto il sistema informatico, opportunamente programmato, limita (e guida) i comportamenti dell'elettore a quelli che l'ordinamento individua come *rilevanti*.

Nelle democrazie più "aperte" tali comportamenti si possono così catalogare:

1) *Astensione dal voto*: l'elettore non si avvale del diritto di rispondere alla convocazione elettorale e opta, pertanto, per un atteggiamento di *non coinvolgimento*.

2) *Adesione efficace* (*o attiva*) *alla consultazione*: l'elettore esprime validamente il proprio voto in favore di uno (o più: come consentito da qualche sistema elettorale) dei soggetti in competizione .

3) *Adesione inefficace* (*o passiva*) *alla consultazione*: l'elettore non assegna il proprio voto ad alcun soggetto in gara, astenendosi nel voto (scheda bianca) o annullando la scheda con segni impropri. Entrambi gli atteggiamenti, anche se dettati da motivazioni variegate (*indifferenza ostentata*, nella prima ipotesi; *protesta o dileggio*, nella seconda ipotesi) sono classificati come "voto non validamente espresso"

---

[15] Cfr., in particolare, gli artt. 30, 31 e 70 del D.P.R. n. 361 del 1957. La violazione della *genuinità del voto* deve essere valutata con estremo rigore, non essendo sufficiente, ai fini dell'invalidazione, il rinvenimento sulla scheda di *errori riconoscibili* (TAR Sardegna, 17-5-1994, n.558; TAR Calabria, Reggio Calabria, 16-6-1997, n.341; TAR Sardegna, 27-1-1996, n.135; TAR Campania, Salerno, 19-4-1996, n.364), ovvero di *segni superflui* (TAR Molise, 26-6-1996, n. 231; TAR Calabria, Catanzaro, 16-1-1996, n.397; C. St., sez. V, 30-1-1997, n.112, C. St., sez. V, 25-2-1997, n.199. *Contra* TAR Lombardia , 31-10-1995, n.1268, TAR Calabria, Catanzaro, 16-8-1997, n.534); o che rivelino piuttosto *inesatta informazione* (C. St., sez. V, 30-3-1993, n.445; C. St., sez. V, 2-9-1993, n.853; TAR Campania, Salerno, 26-11-1997, n.693), nonché *disagio fisico dell'elettore* (TAR Basilicata, 10-5-1996, n.104; TAR Molise, 26-6-1996, n.231; TAR Basilicata, 2-5-1998, n.110; TAR Lazio, 10-6-1998, n.520).
La sanzione della nullità del voto presuppone un accertamento inequivocabile ed inoppugnabile (dovendo altrimenti prevalere il principio del *favor voti*) non solo della *anomalia espressiva nella sua oggettività*, ma anche della preordinata volontà dell'elettore di rendere riconoscibile il proprio voto. (In merito: cfr.: TAR Sardegna, 28-3-1994, n.286; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 31-3-1994, n.215; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 8-7-1994, n.215, C. St., sez. V, 18-8-1997, n.923, TAR Basilicata, 2-4-1998, n.110).

(che comporta la *nullità* della manifestazione di voto). La loro rilevanza, ai fini dell'esito della consultazione, dipende dal sistema elettorale e dalle formule adottati.

L'*annullamento*, assai frequente, del voto *per errore* o per *insufficiente espressione* rappresenta, invece, semplicemente "un incidente di percorso", in quanto non è frutto di una libera e predeterminata scelta dell'elettore. In ultima analisi, esso si può ritenere provocato dall'imperfezione delle tecniche e dagli strumenti materiali di votazione, non adeguati alla capacità o all'attenzione di *tutti* i votanti.

Tali "incidenti di percorso" possono essere del tutto eliminati attraverso le procedure informatiche in quanto assistite da idonei *helping-tools*[16] e dalla previsione di "cancelli" obbligati, fino alla definitiva conferma del voto da parte dell'elettore (il quale, pertanto, non è messo nella condizione di sbagliare, ma, eventualmente, soltanto di liberamente ritirarsi dalla consultazione; e un tale comportamento rientrerebbe allora nell'ipotesi sub *1*).

È chiaro come in questo quadro verrebbe *completamente meno* il contenzioso giurisdizionale sia sulla *leggibilità* della volontà dell'elettore (tale che determina, in sede di controllo, il "recupero" del suo voto), sia sulla sua identificabilità a causa di sospette impronte lasciate sulla scheda di voto[17].

La facoltà (ma sarebbe meglio dire *possibilità*) di comportarsi nel senso indicato *sub* 3) non verrebbe compromessa dall'E-poll: essa risulterebbe soltanto semplificata e razionalizzata, con la scomparsa della *distinzione meramente fattuale* tra schede bianche e schede nulle. L'elettore, in effetti, potrà conservare

---

[16] I mezzi tecnici automatici di sostegno al voto (in audio, in video e in tatto) disponibili consentono di far fronte alle esigenze anche degli elettori portatori di *handicap*, che attualmente richiedono l'assistenza al voto. L'agevolazione di queste categorie di cittadini disabili è oggetto di impegno da parte del parlamento anche in questo scorcio di XIII legislatura. Si segnalano in proposito i d.d.l. n. 4264, 4393, 4657 (presentati da parlamentari di diverso orientamento), tuttora in discussione al Senato.

[17] La giurisprudenza ha elaborato una casistica dei segni di riconoscimento: quando il voto viene espresso con strumento diverso dall'apposita matita copiativa (TAR, Toscana, sez. II, 8-2-1994, n.34; TAR Campania, Salerno, 10-1-1996, n.2; TAR Piemonte, sez. II, 12-12-1995, n.644; C. St., sez. V, 5-6-1997, n.610); quando la preferenza ai candidati venga indicata non solo scrivendo sulla scheda il loro cognome, ma anche il nome di battesimo, l'anno di nascita, o addirittura la paternità (TAR Campania, Salerno, 10-1-1996, n.2); quando il voto di preferenza è espresso scrivendo un nominativo che non corrisponde a nessuno dei candidati delle liste in lizza (C. St., sez. V, 18-8-1997, n. 923); quando il cognome del candidato è preceduto dall'attributo «signor» (C. St., sez. V, 30-4-1997, n.53); quando si scrive sulla scheda, con mano ferma e a carattere stampatello, la parola «sì» (TAR Lazio, sez. III, 31-1-1996, n.311); quando nella scheda è impressa oltre alla croce su un simbolo o sul riquadro di un candidato, anche una sbarretta verticale alla destra del nominativo del candidato medesimo, nonché un segno sulla casella di un candidato di altra lista non votata (TAR Sardegna, 15-7-1995, n.1412).
Nel periodo 1998-2000 i ricorsi in materia elettorale pervenuti *in secondo grado* al Consiglio di Stato ammontano a circa 460 (i dati, non ufficiali, sono frutto di una ricerca approssimativa consultando le banche dati del Consiglio di Stato).

l'opzione dell'*adesione inefficace alla consultazione* e il suo comportamento, previsto dal sistema informatico, sarà puntualmente registrato e contato.

Che la *pratica* impossibilità di lasciare scritte o comunque proprie *tracce* fisiche nei "contenitori" del suffragio non sia una riduzione della libertà dell'elettore pare indubbio. Le votazioni anche attraverso modalità tradizionali non possono essere occasione stravagante per il deposito di messaggi (politici) espressi (di vario tipo). Tali manifestazioni sono colpite da tutte le discipline elettorali da nullità assoluta ed è vietata la loro pubblicizzazione (anche in ottemperanza al requisito della segretezza)[18].

6. *Adeguamento e semplificazione della complessiva organizzazione elettorale e, in particolare, del procedimento preparatorio. Il recupero del "diritto alla mobilità" da parte degli elettori*

Anche le fasi *preparatorie e finali* del procedimento elettorale, con l'introduzione di tecnologie informatiche, sono destinate a subire positive razionalizzazioni e semplificazioni (con notevole risparmio di tempi e di risorse, anche umane). I possibili benefici effetti non concernono soltanto le attività amministrative e di organizzazione, ma si ripercuotono positivamente anche sui *diritti e gli interessi* (non solo) elettorali dei cittadini, attraverso una ulteriore salvaguardia dei principi e requisiti fondamentali del voto sopra esaminati.

Per mettere meglio in risalto queste *nuove opportunità*, si può fare riferimento agli istituti più significativi della vigente disciplina italiana (D.P.R. n. 223 del 1967) che richiedono necessariamente (anche radicali) *revisioni*, tali appunto da determinare la valorizzazione di rilevanti situazioni soggettive.

Ovviamente queste note si propongono di individuare e di segnalare, a grandi linee, gli orientamenti (*criteri* e *principi*) della "nuova dimensione" con riferimento soltanto ai principali aspetti.

La revisione del sistema di predisposizione delle liste elettorali. - Attualmente la compilazione delle liste elettorali si può definire *specifica* e *speciale*, in quanto comporta in ciascun comune un'organizzazione e una serie di attività distinte rispetto all'anagrafe e alle relative operazioni. Come è noto, le tecnologie informatiche associate alle nuove disposizioni legislative sulla semplificazione burocratica,

---

[18] L'art. 68, comma 7, del D.P.R. n. 361 del 1957 (elezioni della Camera dei deputati) originariamente non distingueva tra schede bianche e schede nulle, ma considerava semplicemente il *voto nullo* quale manifestazione della volontà dell'elettore di *non esprimersi validamente*. La legge n. 271 del 1991 ha poi prescritto al Presidente di seggio un computo differenziato delle «schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati». Peraltro, con riguardo alla confezione dei plichi contenenti le schede scrutinate, la legge continua a distinguere soltanto tra &schede corrispondenti a voti nulli» e «schede corrispondenti a voti contestati» (art. 72).

hanno imposto una notevole ridefinizione e risistemazione (in corso) dell'intero settore. In sintesi, la «nuova anagrafe» identifica la *complessiva posizione e "storia" giuridica in atto* della persona nella comunità (in cui è iscritta come *residente*), anche con riguardo all'acquisizione o alla perdita dei diritti elettorali. Non tutti i dati anagrafici sono *funzionali e necessari* all'esercizio del diritto di voto. Le indicazioni prescritte attualmente dall'art. 5 del D.P.R n. 223 del 1967[19] possono e, probabilmente, devono essere ridotte drasticamente e limitate al *nome e cognome proprio*, alla *data di nascita* (il luogo non parrebbe rilevante) e al *comune di residenza* (senza segnalazione dell'abitazione). Ciò in adesione ai principi di *essenzialità* e di *pertinenza* affermati dalla più recente normativa a tutela della *privacy*[20].

L'elenco (unico e senza necessità di alcuno schedario *ad hoc*) dei cittadini elettori rappresenta una *mera proiezione* (o estratto) della loro posizione anagrafica ed è generato, automaticamente e in tempo reale, dal sistema informatizzato, in grado di registrare e codificare anche le vicende che possono dare luogo alla sospensione o perdita dei diritti elettorali[21]. Cosicché la revisione della posizione elettorale dei cittadini diviene *ordinaria*, *permanente* e *dinamica*, senza il ricorso a sessioni semestrali di aggiornamento[22].

Altrettanto automaticamente gli elenchi degli elettori dei singoli comuni sono immessi in una rete nazionale (e -in una imminente prospettiva- europea) che identifica lo *stato del corpo elettorale* relativo a ciascuna votazione (per l'elezione di organi rappresentativi e/o esecutivi nazionali, locali ed europei; per le deliberazioni referendarie di diverso livello). Gli elenchi sono costantemente accessibili a

---

[19] E precisamente: il cognome e nome *e per le donne coniugate o vedove anche il cognome del marito*; *il luogo* e la data di nascita; *il numero*, *la parte e la serie dell'atto di nascita*; *il titolo di studio*; *la professione o il mestiere; l'abitazione* (in corsivo i dati che non sono assolutamente essenziali per l'esercizio del diritto di voto).

[20] Cfr. il D.lgs. n. 135 del 1999 laddove si dispone che «i soggetti pubblici verificano periodicamente l'esattezza e l'aggiornamento dei dati [personali], *nonché la loro pertinenza*, completezza, *non eccedenza e necessità rispetto alle finalità perseguite nei singoli casi*». Inoltre, «al fine di assicurare che i dati siano *strettamente pertinenti e non eccedenti* rispetto agli obblighi e ai compiti loro attribuiti, i *soggetti pubblici valutano specificamente il rapporto tra i dati e gli adempimenti*» (art. 3, comma 3).

[21] L'«effettiva consistenza del corpo elettorale» è dunque in rapporto immediato con l'effettiva consistenza e *certezza* delle anagrafi municipali e di quelle *speciali e ausiliarie* come l'AIRE, che segnala il trasferimento e la residenza dei cittadini all'estero. I problemi dei cittadini «irreperibili» e del modo accertamento di una simile situazione che comporta la loro cancellazione dalle anagrafi e dalle *loro proiezioni* (secondo la prospettiva qui adottata), sono stato affrontati recentemente (ma non risolti in via definitiva), nell'imminenza di consultazioni referendarie, dal D.L. 10 maggio 2000, n. 111, poi decaduto per mancata conversione in legge. La vicenda ha dimostrato, forse definitivamente, l'assoluta inadeguatezza del vigente sistema delle liste elettorali e delle loro ordinarie e straordinarie revisioni.

[22] In adesione a quanto, tra l'altro, statuito *già trent'anni fa* dalla Corte costituzionale che ha avvertito come l'acquisto o il riacquisto del diritto (assoluto) di voto devono avere efficacia immediata e non possano dipendere da esigenze e tempi burocratici (cfr. sent. 23 marzo 1970, n. 47, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme del D.P.R. n. 223 del 1967, in materia di revisione delle liste elettorali: artt. 7, comma 2; 11, comma 5; 31, comma 1).

chiunque[23], secondo modalità che il legislatore potrà ragionevolmente stabilire in modo da garantire la *massima trasparenza* e consentire eventuali ricorsi giurisdizionali avverso errate esclusioni o inclusioni.

Le modifiche qui suggerite (oltre ad un evidente e consistente alleggerimento delle attività amministrative) rafforzerebbero il diritto e l'interesse alla *immediata conoscenza del proprio status* (di elettore) e ad una *altrettanto immediata reazione* contro il misconoscimento di tale status, nonché contro illegittime alterazioni del corpo (elettorale), costituito in tassativa osservanza delle norme attuative dei principi costituzionali (art. 48, commi 1 e 4).

La soppressione dei certificati elettorali. - La Carta d'identità elettronica potrà rendere del tutto superflui sia il tradizionale certificato elettorale ad uso *una tantum* (di cui agli artt. 27 ss. del D.P.R. n. 361 del 1957), sia la «tessera elettorale personale» permanente che dovrebbe sostituirlo[24] . Infatti la Carta d'identità -collegata attraverso appositi codici all'anagrafe e alle *sue proiezioni* (quali sono, come si è appena illustrato, gli *elenchi elettorali in rete*)- auspicabilmente sarà la chiave di abilitazione *anche* alle operazioni di voto (soltanto) in *periodo elettorale* (cioè nei giorni e nelle ore di accesso alle postazioni di voto, fissati nei decreti di indizione delle singole consultazioni). L'accertamento dello *status attuale* di elettore da parte del sistema informatico, che gestisce e aggiorna in tempo reale i relativi elenchi, sarà automatico. Peraltro -si ripete- questi sono sempre accessibili agli interessati, anche fuori del periodo elettorale.

L'unico adempimento per l'ammissione alla postazione di voto (o «chiosco») è l'identificazione dell'elettore (attraverso la medesima carta di identità) da parte di un pubblico funzionario addetto.

---

[23] Dovrebbe pertanto essere riformulata e semplificata, o del tutto soppressa, la norma che consente a «chiunque di *copiare*, *stampare*, *o mettere in vendita* le liste elettorali del Comune» (art. 51, ultimo comma, del D.P.R. n. 223 del 1967). L'acquisizione e il commercio delle liste elettorali sono, come è noto, assai diffusi. Più che l'interesse *politico* al controllo di eventuali errori da parte degli uffici comunali, prevalgono interessi speculativi (di *marketing*) di disporre dei dati personali che si possono ricavare (e trasformare facilmente in dati sensibili) dalle liste, come attualmente e irragionevolmente congegnate, senza alcuna attenzione per il diritto alla riservatezza garantito dalla più recente legislazione (cfr. la l. n. 675 del 1996 e le successive integrazioni, innanzi menzionate).

In un recente provvedimento (7 marzo 2001) sulle «Modalità di trattamento dei dati utilizzati per la propaganda elettorale, la presentazione di liste o candidature», il Garante per la protezione dei dati personali, pur riconoscendo come (attualmente) «lecita» l'acquisizione dei dati contenuti nelle liste elettorali, ha comunque prescritto che il trattamento dei medesimi, da parte di partiti politici o comitati elettorali, sia sottoposto alla disciplina della legge sulla *privacy*. Cosicché anche tali soggetti «in occasione dell'invio del primo messaggio pubblicitario o propagandistico» a singoli cittadini sono tenuti a fornire loro la «prevista informativa» (in particolare le indicazioni relativi ai responsabili del trattamento), in modo di permettere agli interessati di opporsi all'ulteriore invio del materiale propagandistico e di ottenere anche la cancellazione dei dati personali dagli archivi dei mittenti. Una tale opposizione –precisa il garante- produce effetti anche per le campagne elettorali successive (il provvedimento è reperibile nel sito: WWW.GARANTEPRIVACY.IT).

[24] Come prevista e disegnata *definitivamente* dal D.Min. Int. 16 novembre 2000 (in *Gazzetta Ufficiale* 23 novembre 2000), in attuazione della l. n. 120 del 1999 (art. 13, comma 1).

I vantaggi di questa procedura rispetto a quella tradizionale *cartolare* sono evidenti e consistenti. Ancora una volta potranno essere valorizzati i requisiti essenziali previsti dalla Costituzione, con particolare riguardo alla *personalità e alla segretezza* non solo dell'espressione del voto, ma di qualsiasi comportamento elettorale, compresa l'astensione dal voto.

Negli ordinamenti, come quello italiano, che riconoscono la *piena* libertà di partecipazione o di non partecipazione elettorale (conseguentemente alla soppressione dell'obbligo, pur solo formale, di voto[25]), il sistema informatico potrà essere programmato in modo da *non registrare* nemmeno indirettamente i non votanti ed assicurare, dunque, la massima riservatezza anche degli atteggiamenti omissivi, che costituiscono *dati sensibili* non suscettibili di pubblicizzazione.

In proposito è intervenuto recentemente il *Garante per la protezione dei dati personali* che ha ritenuto come la tessera elettorale, così come congegnata, può pregiudicare siffatte esigenze di riservatezza proprio in quanto lascia traccia storica dei comportamenti elettorali dei cittadini[26].

Quanto alla *personalità* del voto, l'E-Poll scongiura definitivamente il rischio che alcune categorie di cittadini (autorizzate, in base alla vigente disciplina, a votare in sezioni diverse rispetto a quelle *naturali* di iscrizione[27]) possano esprimere un voto plurimo. Una volta esercitato il diritto di voto da *qualsiasi postazione*, il sistema, automaticamente e immediatamente, è in grado di disabilitare la "chiave"

---

[25] Ad opera dal D.lgs. n. 534 del 1993, art. 3, comma 1, che ha abrogato l'art. 115 del D. P. R. n. 361 del 1957, che contemplava sanzioni formali nei confronti di quanti non partecipassero al voto senza giustificato motivo.

[26] Nel parere (reso in data 17 novembre 1999, ai sensi dell'art. 31, comma 2, della l. n. 675 del 1996) sullo «schema di regolamento concernente la tessera elettorale», il Garante testualmente afferma: «una tessera di carattere permanente con l'indicazione della partecipazione al voto o, quel che più conta, senza tale indicazione (in caso di mancato esercizio del voto stesso), rappresenta uno strumento idoneo a rivelare il comportamento elettorale del soggetto, che in alcuni casi può essere indicativo anche dell'orientamento politico dell'interessato. Si pensi, infatti, ai referendum che sono spesso proposti da un particolare schieramento politico in relazione ai quali la partecipazione alla consultazione o, viceversa, l'astensione dal voto possono essere indicative della condivisione o meno dello specifico progetto politico». Il Garante osserva, poi, come il contenuto della tessera elettorale possa essere conosciuto da una pluralità di soggetti pubblici o privati, a tal punto che «nulla può garantire del tutto contro forme anche indirette, se non addirittura illecite di conoscenza del contenuto della tessera (ad es. sul luogo di lavoro, nell'ambito di associazioni…), dal quale, considerata la durata della validità del documento, è agevole ricostruire il percorso politico dl soggetto o, comunque, il suo impegno civico in un arco di tempo considerevole». E, proprio per ovviare a simili inconvenienti, il Garante raccomanda l'adozione di procedure informatiche che, *per loro natura, sono in grado di garantire maggiormente la riservatezza dell'elettore*.
Nel provvedimento 7 marzo 2001 (già cit. nella nota 22) il Garante ritorna sull'esigenza di riservatezza dei comportamenti elettorali da osservarsi anche da scrutatori e dei rappresentanti di lista. Ai quali non è consentito di compilare elenchi con i nominativi dei partecipanti e dei non partecipanti ad una determinata votazione, per una successiva utilizzazione a fini politici (soprattutto da parte dei partiti politici a cui scrutatori e rappresentanti fanno riferimento). Ancora una volta il Garante invita al rispetto scrupoloso del «principio della libertà e segretezza del voto».

[27] Si tratta delle forze dell'ordine, dei componenti dei seggi elettorali, dei naviganti, dei degenti in ospedale e case di cura (cfr. artt. 48-51 del D.P.R. n. 361 del 1957).

(carta di identità) a un ulteriore accesso al chiosco, relativamente alla consultazione in atto.

Il superamento e la trasformazione delle sezioni elettorali. - L'E-Poll in quanto *voto a* (qualsiasi) *distanza* non sacrifica, sia pure per un tempo limitato al periodo elettorale, il *pieno diritto delle persone alla mobilità*[28], e non le costringe alla ponderazione di eventuali divergenti interessi: tra *esigenza* di allontanarsi dal proprio luogo di residenza in concomitanza con l'apertura dei seggi e *volontà* di non rinunciare all'esercizio del suffragio.

La nuova tecnologia informatica consente, infatti, il superamento della vigente organizzazione delle sezioni elettorali a livello municipale, quali sedi necessarie e (tendenzialmente) esclusive per la partecipazione alle consultazioni elettorali. Si tratta, anche in questo caso, di una notevole semplificazione, giacché le sezioni elettorali non sono elementi essenziali che incidono sulle *formule*, che determinano l'esito di qualsiasi tipo di consultazione nell'ambito territoriale di riferimento. Esse rappresentano semplicemente un luogo precostituito di smistamento di risultati parziali che affluiscono in altri organismi istituzionali ("uffici elettorali"), ai quali è riservato il computo finale dei voti e la proclamazione (provvisoria) degli eletti o delle deliberazioni popolari.

L'istituzione delle sezioni, nella attuale e storica organizzazione "a catena", è funzionale all'agevolazione delle operazioni di voto nelle loro varie fasi. In particolare, dovrebbe incentivare la maggior affluenza degli elettori, l'abitazione dei quali è prossima alla *propria* sezione (in tal senso il D.P.R. n. 223 del 1967 parla di «*ripartizione* del corpo elettorale in sezioni»: artt. 34 e ss.). Inoltre, per quanto riguarda lo scrutinio, il suo *razionale* decentramento dovrebbe assicurare una soddisfacente pianificazione delle relative attività e un corretto (nonché spedito) conteggio dei voti.

I criteri per la "divisione in sezioni", fissati con decreto del Ministero dell'Interno nel rispetto delle indicazioni di legge, sono indirizzati a rendere l'organizzazione *complessivamente sostenibile e compatibile* con i principi e i requisiti costituzionali: la *segretezza*, innanzitutto.

A questo scopo è disposto un numero minimo («di regola») di *almeno cinquecento* iscritti per ciascuna sezione, ritenuto sufficiente per impedire l'identificazione dei voti. In verità, questa previsione parrebbe nel sistema politico in atto del tutto precaria: in primo luogo perché è suscettibile di deroga (potendosi addirittura istitu-

---

[28] Tale diritto è stato rafforzato dal *sistema* degli artt. 8-A e 8-B del Trattato CEE, che appunto riconosce il diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, senza pregiudizio per l'esercizio dei diritti elettorali. In attuazione di questo principio è stata adottata la direttiva 93/ 109/ Ce del Consiglio (6 dicembre 1993), la quale afferma in premessa che l'esercizio di voto per le elezioni del parlamento europeo nel luogo di residenza non nazionale «costituisce un'applicazione del principio di non discriminazione fra cittadini per origini e altri cittadini, nonché un corollario del diritto di libera circolazione e di soggiorno» (sancito dalle sopraccitate norme).

ire sezioni anche con *–non meno di-* cinquanta elettori[29]); in secondo luogo per il crescente fenomeno dell'astensionismo dal voto soprattutto nei referendum[30].

La consistenza massima di 1200 iscritti per sezione (anch'esso non perentoria) dovrebbe essere congrua a permettere lo svolgimento di tutte le operazioni di seggio in modo ordinato e senza eccessivi ritardi. Ma, inevitabilmente, in ogni consultazione si verificano inconvenienti soprattutto nello *spoglio delle schede* che si ripercuotono sull'intera "catena".

Un'ulteriore complicazione riguarda le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo da parte dei cittadini residenti o domiciliati in altri stati dell'Unione: essi non solo possono votare in apposite sezioni elettorali istituite (presso consolati e altre sedi idonee) nel territorio degli stati stessi, ma anche *in una data anticipata* rispetto a quella fissata per gli elettori residenti in Italia[31].

Con l'E-Poll molte delle *fasi e delle strutture intermedie* dei procedimenti elettorali non sono più indispensabili; anzi sarebbero addirittura in palese contraddizione con gli obiettivi di immediatezza e di semplificazione della nuova tecnologia informatica.

L'alleggerimento e il *ridimensionamento* del complessivo assetto burocratico, così come attualmente configurato dalla vigente normativa, produrrebbero consistenti risparmi di risorse economiche ed umane[32]. E, quel che più conta, *aumenterebbero il grado di effettività dei diritti e degli interessi dei cittadini*, nonché delle garanzie di rango costituzionale che presidiano l'esercizio del diritto di voto. In proposito si considerino i seguenti vantaggi della "nuova architettura".

Le postazioni elettorali (o «chioschi»), distribuite sul territorio (in luogo delle sezioni e dei seggi che ne costituiscono l'articolazione operativa), sono aperte a chiunque abbia diritto al voto, senza vincoli di residenza nel comune in cui sono situate.

---

[29] «Quando particolari condizioni di lontananza o di viabilità rendano difficile l'esercizio del diritto elettorale» (art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 223 cit.). In considerazione della morfologia del nostro Paese, dell'elevato numero di località rurali e montane, l'istituzione di sezioni *ridotte* rispetto alla previsione di legge non è affatto irrilevante: sono 992 quelle con meno di 500 elettori iscritti (in 41 sezioni tale numero è addirittura inferiore a 100) (*Fonte*: Ministero dell'Interno).

[30] Nell'esperienza elettorale repubblicana la massima affluenza alle urne in elezioni generali (a cui partecipa l'intero corpo elettorale) si è registrata nel 1976, per la formazione della Camera dei deputati, ed è stata pari al 93,8 per cento degli aventi diritto; la percentuale minima, pari al 70,8 per cento, si è registrata nel 1999 nelle elezioni del parlamento europeo. Per quanto riguarda i referendum (abrogativi), la massima partecipazione risale al 1974 con l'87, 7 per cento; la minima nel 1997 con il 30,1 %.

[31] Queste modalità di voto sono state disciplinate per la prima volta dal D.L. 26 aprile 1994, n. 251 (non convertito, ma comunque applicato). Si vedano in particolare gli artt. 3 ss. Successivamente la materia è stata ridisciplinata, senza sostanziali variazioni, dal D.L. 24 giugno 1994, n. 408, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1994, n. 483. Per le ultime elezioni del parlamento europeo (giugno 1999) il D.M. (Ministro dell'Interno) 9 giugno 1999 (in G.U. 11 giugno 1999, n. 135) ha disposto per gli elettori italiani residenti nei Paesi dell'U.E. la data e gli orari di votazione presso i seggi *speciali* ivi istituiti.

[32] Tali che sul medio periodo (misurato con riferimento al numero e al tipo di votazioni) potrebbero, prevedibilmente, ammortizzare interamente i costi d'investimento *(hardware e software)* per allestire e rendere funzionante il nuovo sistema E-Poll.

La dislocazione (anche all'estero) e la potenziale mobilità delle postazioni, la quantità di *voting-desk* di cui sarebbero dotate, non sarebbero elementi fissi di una organizzazione rigida e precostituita; bensì *componenti affatto flessibili*, rimesse, di volta in volta, alla prudenza e alla capacità di previsione[33] dei soggetti pubblici, di vario livello, ai quali compete la predisposizione di *adeguati servizi* per agevolare al massimo l'esercizio del diritto di voto. Pertanto i criteri indefettibili, stabiliti dal legislatore (ma desumibili in via interpretativa dagli stessi principi costituzionali già esaminati), che dovrebbero indirizzare un'*organizzazione elettorale informatizzata* potrebbero concentrarsi sulla *valorizzazione piena delle condizioni di voto per chiunque*, a prescindere dalla sua particolare situazione esistenziale: in adesione a quell'*imperativo-obiettivo di non discriminazione*, affermato dalle direttive dell'Unione[34] e, da ultimo, enunciato *in modo molto analitico* dalla «Carta dei diritti» (art. 21)[35].

Questi in sintesi i punti che meritano di essere considerati come orientamenti da affidare alla previsione legislativa:

- Campagna capillare (nei confronti di *tutti* i cittadini) di *informazione e formazione* (anche pratica) sull'utilizzazione delle nuove modalità di votazione.
- Comodità per l'elettore di raggiungere (o di fruire del)la postazione di voto dal proprio normale *domicilio* (se si tratta di *elettore stanziale*).
- Accoglienza *friendly* dell'elettore nella postazione di voto e immediato inserimento del medesimo in un percorso guidato: il passo-adempimento successivo equivale a conferma di quello precedente.
- Previsione di tempi di attesa e di esercizio del *voto comunque non superiori* a quelli attuali (calcolati a livello medio tra punte di massima e minima affluenza in un seggio-tipo).
- Numero sufficiente di *voting-desk* (in considerazione del numero e dell'ubicazione-distribuzione delle postazioni nelle località interessate, sulla base di piani *territoriali decentrati* che tengano conto del tipo e dei livelli di votazione, nonché della eventuale sovrapposizione di votazioni diverse).
- Previsione di una molteplicità di strumenti automatici di aiuto al voto (visivi e acustici in cuffia), con riguardo particolare alle varie tipologie di *handicap*.
- Individuazione delle figure non professionali (e non retribuite) di presidio (o di accompagnamento) delle postazioni (rappresentanti dei competitori).

Sulla base dei succitati criteri dovranno essere predisposti, a cura dei soggetti territoriali competenti, progetti completi di postazione, differenziati per situazioni. Volendo esemplificare: *postazioni territoriali periodiche*, *postazioni territoriali permanenti*, *postazioni mobili*, *postazioni per italiani all'estero*, fino ad individuare altri

[33] In base ad affidabili dati e proiezioni statistiche sulla effettiva presenza degli elettori nelle diverse località (anche all'estero), alla data e alla stagione in cui è indetta una determinata consultazione, la percezione della sua, più o mena intensa, rilevanza nell'opinione pubblica, ecc.

[34] Cfr. sopra, nota 28.

[35] Tra i fattori di discriminazione che la Carta richiede di rimuovere vi sono anche: «l'origine sociale…, gli handicap…, l'età».

possibili moduli di *postazioni semplificate* e anche *domiciliate*, per far fronte a situazioni di emergenza.

Sotto il profilo della effettività delle garanzie fondamentali, non vi è dubbio che l'E-Poll preserverebbe da qualsiasi rischio di menomazione della segretezza di voto anche mediante procedimenti leciti di tipo induttivo, che proprio la ripartizione del corpo elettorale in sezioni rende possibili. Infatti, in non poche circostanze l'analisi dei risultati di sezione (magari incrociati con altri dati più o meno *sensibili*), accessibili a chiunque e ampiamente pubblicizzati, permette di ricostruire *mappe*, *se non fotografie* assai nitide dei comportamenti elettorali di gruppi sociali ristretti, residenti in determinate e circoscritte zone (località periferiche, quartieri, addirittura caseggiati...).

Come si è già sottolineato, la sostanziale riduzione della garanzia della segretezza, anche se riferita ad aggregati (non sufficientemente ampi), incentiva i fenomeni di corruzione elettorale o, quanto meno, le forme più subdole e insinuanti della *persuasione politica mirata*.

Con la soppressione delle sezioni elettorali, verrebbe infatti meno l'esigenza di scrutini territoriali parziali. I voti espressi nelle *postazioni* confluirebbero in un'*unica urna virtuale* con la conseguente "pubblicazione" soltanto dei complessivi risultati *efficaci*: quelli che in un ambito elettorale determinato (collegio o circoscrizione) producono elezione o decisioni (nell'ipotesi dei referendum).

Grazie a un'idonea tecnologia informatica è assicurata pure l'impossibilità di esprimere un "doppio suffragio", in osservanza a puntuali direttive europee[36]. Cosicché anche i requisiti costituzionali dell'*eguaglianza* e della *personalità* del voto sarebbero *pienamente* salvaguardati, senza le paventate smagliature che l'attuale complesso sistema potrebbe *non avvertire*.

Gli apparati di servizio e di controllo. - L'attuale *organizzazione* elettorale nella fase *preparatoria* è dedicata soprattutto ad assicurare la corretta e regolare compilazione delle liste elettorali. Il mancato o ritardato inserimento nelle medesime rende impossibile l'esercizio del voto. Al fine di *garantire* contro illegittime esclusioni sono previsti organismi territoriali e procedimenti appositi, disciplinati minuziosamente dal D. P. R. n. 223 del 1967: le Commissioni elettorali comunali (elette da ciascun Consiglio comunale), le Commissioni elettorali circondariali – che a loro volta si possono suddividere in sottocommissioni- (presiedute da magistrati e formate da membri designati dai Consigli provinciali e dai Prefetti)[37]. Contro le decisioni definitive delle Commissioni circondariali è poi

[36] Cfr. per quanto riguarda l'elezione del parlamento europeo l'art. 4 della direttiva n. 93/109/CE del Consiglio (6 dicembre 1993), in virtù del quale «Nessuno può votare più di una volta nel corso delle stesse elezioni».

[37] A questa complessa organizzazione di garanzia ed ai relativi procedimenti il D.P.R. n. 223 dedica ben 22 articoli assai lunghi e complessi (dal 12 al 33).

ammesso ricorso giurisdizionale (alla Corte d'appello territorialmente competente), anche attraverso *azione popolare*[38].

Anche questo diffuso apparato *potrà e dovrà* essere sensibilmente rivisto e ridimensionato, se si accoglie con coerenza l'impostazione suggerita in questo studio. Rileva, in particolare, il fatto che gli elenchi elettorali diventano *mere proiezioni* (estratti automatici) della situazione anagrafica dei cittadini, anch'essa rappresentata e aggiornata in tempo reale con procedure informatiche.

Da ciò consegue che gran parte dell'organizzazione di tutela *nella nuova prospettiva* debba essere indirizzata ad una permanente vigilanza sulle attività di *regolare ed esatta definizione ed* eventuale *migrazione* degli stati anagrafici. Avverso il denegato o errato riconoscimento della qualità di elettore, in quanto elemento necessario dello status anagrafico, sarebbe pertanto sufficiente il rimedio del ricorso giurisdizionale.

In luogo delle poco agili e pletoriche commissioni elettorali sarebbe utile istituire, ai diversi livelli territoriali (corrispondenti ai *nodi* in cui si articola la *rete* del sistema informatico), competenti e *interoperanti* autorità indipendenti di vigilanza, in grado di *rispondere* adeguatamente ai *nuovi* diritti e interessi che (anche) l'E-Poll e (prima ancora) la Carta di identità elettronica generano nella "società dell'informazione".

Si tratta, in ultima analisi, di accordare adeguata protezione ai diritti di inclusione (contro le *irragionevoli discriminazioni* di status), di permanente conoscenza della propria identità giuridica, di riservatezza sui dati soggettivi sensibili (con riguardo soprattutto alle variegate sfere individuali di appartenenza). E, non ultimo, il diritto *sociale* alla piena fruibilità dei nuovi mezzi informatici che consentono l'acquisizione di una *effettiva* cittadinanza.

La proclamazione centralizzata dei risultati (*e le aggregazioni dei dati su base territoriale*). Il vigente *procedimento cartolare* a catena riconosce, per una piena legittimazione delle consultazioni ed affidabilità dei relativi esiti, l'importanza della conclusione delle fasi di scrutinio entro termini *tendenzialmente* ragionevoli e certi. In questo senso, ad esempio, il D.P.R. n. 361 del 1957 (per l'elezione della Camera dei deputati) impone alcuni limiti temporali alle operazioni di scrutinio nei seggi, anche in caso di forza maggiore[39]. Cionononostante, anche a causa di un sistema elettorale estremamente complesso, prima della proclamazione dei risultati *provvisori* (in quanto la loro convalida è riservata all'Assemblea legislativa)

---

[38] Cfr. artt. 42 e ss. del D.P.R. n. 223 del 1967.

[39] Cfr.l'art. 73, laddove prevede che, alla scadenza del termine prescritto, le schede non spogliate (unitamente all'altra documentazione del seggio) vengano trasmesse agli uffici circoscrizionali, ai quali spetta di procedere all'esaurimento delle operazioni di scrutinio e, quindi, alla proclamazione provvisoria dei risultati relativi agli ambiti territoriali di riferimento (i collegi uninominali, in primo luogo).
Gli stessi uffici, a loro volta, inviano i dati delle circoscrizioni all'Ufficio centrale nazionale che individua le liste che hanno superato il quorum del 4 per cento e, pertanto, possono concorrere alla suddivisione proporzionale della quota di seggi in palio nelle circoscrizioni. Questa serie di complicati conteggi (con rinvii a *ping pong*) viene poi comunicata ai singoli uffici circoscrizionali che proclamano gli eletti (artt. 82 ss.).

trascorre un lasso di tempo che certamente non è compatibile con le *urgenze* di comunicazione della società dell'informazione. Tanto che *convenzionalmente* al problema della eccessiva dilatazione dei tempi e all'esigenza di immediatezza si fa fronte ricorrendo a *soggetti privati*, come gli istituti demoscopici specializzati, i quali sono in grado, con una tollerata (più che tollerabile) approssimazione, di supplire alla mancanza di tempestività dei comunicatori ufficiali.

La centralizzazione e l'automatizzazione degli scrutini gestiti dal sistema informatico, la *dematerializzazione* del voto, permettono di conseguire gli obiettivi dell'*immediatezza* della comunicazione dei risultati effettivi e della loro *certezza*.

I tempi di attesa si riducono all'ultimazione delle operazioni di voto nelle varie postazioni da parte degli elettori ancora presenti al momento della chiusura del periodo elettorale.

I dati elaborati e ordinati che vengono comunicati dal sistema, appena cessate le sopraddette operazioni, riguardano: il numero degli elettori che hanno partecipato alle votazioni (sia complessivamente, sia con riferimento agli ambiti territoriali formali delle competizioni -collegi, circoscrizioni- ove avviene elezione); il numero di espressioni di voto non efficaci (*astensioni nel voto*), anch'esso totale e distribuito per ambiti territoriali formali; i risultati efficaci relativi agli eletti ed alle formazioni politiche che li hanno espressi.

Si può porre il problema della *legittimità* o *opportunità* di ulteriori aggregazioni o disaggregazioni dei dati elettorali (per aree geografiche, località, o zone comprese nei collegi o nelle circoscrizioni) che il sistema informatico, se adeguatamente programmato, è in grado di produrre.

Come si è già osservato, l'attuale organizzazione consente simili rilevazioni condotte sui dati parziali e pubblici delle sezioni elettorali (da sopprimere). Si sono anche sottolineati gli inconvenienti di questa disponibilità che pregiudicano il rispetto del requisito di segretezza del voto e, più in generale, del diritto di riservatezza delle opinioni politiche individuali (protetta dall'art. 22 della l. n. 675 del 1996).

Spetterà al legislatore trovare il giusto equilibrio tra diritti e interessi diversi: da una parte una *più approfondita* conoscenza, *anche scientifica*, di fatti politici e storici, delle tendenze e dei flussi elettorali per situazioni specifiche; dall'altra l'inviolabilità di diritti fondamentali delle persone, il comportamento elettorale delle quali, pur se valutato e *trattato* nel contesto di aggregati (ma non sufficientemente ampi e generali), potrebbe diventare oggetto di indebite attenzioni, se non addirittura “aggressioni”. Basti considerare le tecniche di pressione e di subdola suggestione mediatica di cui oggi si possono avvalere i persuasori professionali, anche politici.

Questi rilievi valgono a maggior ragione per le consultazioni referendarie, dalle quali possono emergere non soltanto decisioni politiche puntuali, ma anche atteggiamenti e preferenze relativi a delicatissime questioni sociali, interpersonali, di consumo di determinati beni ecc.

In questo caso, la disaggregazione dei dati anche per aree geografiche ampie potrebbe avere notevoli controindicazioni per la stabilità dei rapporti di convivenza (quando, ad esempio, fossero in discussione temi sensibili come le politiche sull'immigrazione o questioni di bioetica).

Secondo l'ordinamento costituzionale italiano, attraverso i referendum statali (abrogativi o approvativi di leggi costituzionali) il corpo elettorale è chiamato a decidere nella sua *unità* e *indivisibilità*. L'E-Poll con le sue potenzialità tecnologiche e con le nuove prudenti regole che dovrebbero disciplinarlo potrebbe contribuire anche a dare o ridare sostanza a concetti che ora assumono un significato quasi solo formale.